

Monika Chlipała

SAMORZĄD TERYTORIALNY A ZASADA POMOCNICZOŚCI

Filozoficzne podstawy zasady pomocniczości

Funkcjonowanie zasady pomocniczości (subsydiarności¹) na gruncie prawa poprzedza jej występowanie jako myśli, idei filozoficznej. Za prekursorów zasady pomocniczości przyjmuje się w szczególności Arystotelesa oraz św. Tomasza z Akwinu. Arystoteles traktuje pomocniczość jako zasadę sprawiedliwości, słuszności, zgodnie z którą związek (zrzeszenie) nie jest celem, ale środkiem służącym jego uczestnikom do pomocy samym sobie. Zasada pomocniczości zakłada, by zadania, które mogą zostać właściwie wykonane przez mniejsze organizacje, nie były przejmowane przez większe związki. U św. Tomasza z Akwinu występuje rozumienie pomocniczości jako idei, na której winna się opierać współpraca pomiędzy jednostkami i zbiorowościami. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie jednostkom warunków służących realizacji ich potrzeb przy pełnym respektowaniu ich osobowości². Do ugruntowania rozumienia pomocniczości jako zasady porządku społecznego przyczyniła się katolicka nauka społeczna. Pius XI w encyklice *O odnowieniu ustroju społecznego i dostosowaniu go do normy prawa ewangelii*

¹ W dalszej części artykułu pojęcia „pomocniczość” i „subsydiarność” będą używane zamiennie. Także w literaturze przedmiotu pojęcia te traktowane są jako synonimy. (Por. m.in.: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003 s. 89-90; Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego*, [w:] idem, *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*. Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 35; W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003 s. 31-38). Wyrażane są tym zakresie również poglądy odmienne. Zdaniem E. Popławskiej przyjęte na gruncie polskim nazywanie zasady subsydiarności także zasadą pomocniczości może prowadzić do rozumienia istoty subsydiarności jako polegającej na obowiązku państwa do udzielania bezwarunkowej pomocy na rzecz jednostek i ich wspólnot, co pozostaje w sprzeczności z tą zasadą. Autorka dodaje, iż termin „pomocniczość” wydaje się bardziej nawiązywać do społeczno-moralnej czy filozoficznej istoty pojęcia, „subsydiarność” zaś należy do terminologii politycznej i prawnej (E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 189-190).

² Por. E. Popławska, *Symposium on the Constitution of the Republic of Poland – Part I: The Principle of Subsidiarity under the 1997 Constitution of Poland*. „Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal” 1997, nr 107; eadem, *Zasada pomocniczości...*, s. 191.

(*Quadregesimo anno*) stwierdził, że „tego, co jednostka może zdziałać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, nie wolno jej wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”³. Zasada pomocniczości w ujęciu Piusa XI wyraża po pierwsze zakaz, iż nie wolno odbierać jednostce tego, co może dokonać sama, i przenosić na inną płaszczyznę działania, po drugie, nakazuje udzielenie pomocy wspólnotom mniejszym wtedy, gdy ich zdolność do działania jest niewystarczająca⁴. W filozoficznym pojmowaniu subsydiarności jej istota wyraża się w dążeniu do doskonalenia funkcjonowania istniejących struktur społecznych i mechanizmów działania władzy publicznej⁵.

Zasada subsydiarności recypowana na grunt prawa nawiązuje do treści pomocniczości akceptowanej przez katolicką naukę społeczną oraz rozumiana jest jako „fundamentalna norma kształtująca podział kompetencji pomiędzy władze poszczególnych szczebli”⁶. Kryterium tego podziału stanowi niewystarczalność władz szczebla niższego. Interwencja ze strony władz wyższego szczebla jest zasadna nie tylko, gdy organy niższe są niewystarczające do realizacji danego zadania, ale dodatkowo musi być spełniony warunek, że władza centralna potrafi osiągnąć ten sam cel, przy użyciu odpowiednich środków⁷. Kryterium niewystarczalności po stronie organu niższego oraz gwarancja efektywności działania przez organ wyższy uzasadniają ograniczanie kompetencji władz szczebla niższego w określonych dziedzinach.

Zasada pomocniczości w polskim porządku prawnym

Rozumienie zasady pomocniczości w polskim porządku prawnym nawiązuje do jej filozoficznej genezy. Podstawy prawne obowiązywania zasady pomocniczości nie mają jednolitego charakteru. Podkreślić jednak należy, iż zasada ta jest wyrażona w aktach prawnych najwyższej rangi, w ustawie zasadniczej oraz Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (EKST)⁸.

³ Pius XI, *Quadregesimo anno*, „Znak” 1982, nr 7-8, s. 708.

⁴ Por. K. Podgórski, *Kierunki zmian prawa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11.

⁵ Por. J. Ciapała, *Zasada subsydiarności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i w Unii Europejskiej (zagadnienia podstawowe)*, [w:] *Region europejski a polskie województwo*, red. A. Balaban, B. Sitek, Toruń 1998 s. 93.

⁶ J. Regulski, *Kilka refleksji o integracji europejskiej i samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.

⁷ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 39.

⁸ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607). W związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej obowiązuje w naszym porządku prawnym zasada subsydiarności wyrażona w traktatach wspólnotowych, która odnosi się do podziału kompetencji między Wspólnotą a Państwami Członkowskimi. Zgodnie z nią, Wspólnota podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez Państwa Członkowskie, a zatem, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, zostaną lepiej zrealizowane przez Wspólnotę.

Zgodnie z preambułą Konstytucji pomocniczość ma służyć umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot, co stanowi nawiązanie do filozoficznych źródeł tej zasady.

Takie ujęcie pomocniczości zobowiązuje ustawodawcę do zagwarantowania jak najszerzej autonomii jednostkom oraz ich organizacjom do wykonywania odpowiedniego zakresu zadań publicznych. Pomocniczość implikuje „poszanowanie odrębnej od państwa podmiotowości społeczności lokalnych i przyznania im właściwości we wszystkich sprawach, w których są w stanie działać nie mniej efektywnie niż państwo [...]”⁹.

W tekście EKST nie występują pojęcia „pomocniczość” czy „subsydiarność”, jednak istota omawianej zasady została wyrażona przez przyjęcie, że odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli¹⁰.

Państwa-sygnatariusze EKST zobowiązały się do wprowadzenia w wewnętrzny porządek prawnym takiego podziału zadań publicznych, aby jak największa ich część była realizowana na szczeblu lokalnym, a powierzenie ich wykonywania innemu, wyższemu, organowi władzy wymaga uwzględnienia zakresu i charakteru tych zadań oraz wymogów efektywności i gospodarności¹¹.

Ch. Millon-Delsol wymienia trzy warunki natury antropologiczno-filozoficznej, które są konieczne w stosowaniu zasady subsydiarności na każdym gruncie, w tym również prawnym. Zdaniem autorki są nimi:

zaufanie do zdolności społecznych podmiotów i ich dbałości o interes ogółu, następnie przyjęcie intuicji, zgodnie z którą władzy bynajmniej nie przysługuje z samej jej natury absolutna kompetencja w sprawach dotyczących określenia i realizacji interesu ogółu, a także wola autonomii i inicjatywy po stronie podmiotów społecznych [...]”¹².

Zasada subsydiarności uznawana jest za jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, która odnosi się do relacji pomiędzy Wspólnotą a Państwami Członkowskimi. W kontekście zasady subsydiarności jako zasady prawa wspólnotowego trafnie zauważa T. Rabska, iż konsekwencje przyjętych rozwiązań wspólnotowych oddziałują nie tylko na relacje pomiędzy organami Wspólnoty a organami Państw Członkowskich, wyznaczając granice działania dla tych pierwszych, ale stanowią także kryterium podziału zadań i kompetencji funkcjonowania organów władzy publicznej w porządkach prawnych każdego z państw członkowskich. Autorka dodaje, iż „idea struktur europejskich może być w pełni zrealizowana tylko wówczas, gdy zasada subsydiarności jest respektowana w wewnętrznych strukturach poszczególnych państw”. (T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 3). Zob. szerzej na temat zasady subsydiarności w prawie wspólnotowym m.in.: D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 44-47; V. W. Gary, *The subsidiarity in European Union law – American federalism compared*, „Case Western Reserve Journal of International Law” 1995, nr 12; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1).

⁹ B. Jaworska-Dębska, *Stabilizacja prawnoustrojowa społeczności lokalnej*, [w:] *Tradycje i współczesne odmiany samorządu*, red. D. Waleczak-Duraj, „Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. P. Włodkowica” 1999, vol. 11, s. 68.

¹⁰ Art. 4, ust. 3, zd. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).

¹¹ Art. 4, ust. 3, zd. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

¹² Ch. Millon-Delsol, *op. cit.*, s. 37.

Zasada pomocniczości w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego

Podstawy prawne obowiązywania zasady pomocniczości wskazują na szczególną pozycję samorządu terytorialnego. Zgodnie z EKST, jak najszerszy zakres zadań publicznych winien zostać przekazany na rzecz organów władzy, będących najbliższą obywateli. Samorząd terytorialny, który działa w oparciu o zasadę decentralizacji władzy publicznej, jest właśnie takim organem. W tym ujęciu samorząd terytorialny jest więc podmiotem uprawnionym do „korzystania” z założeń wynikających z zasady subsydiarności. Ustawodawca jest zobowiązany do zapewnienia, że do właściwości organów samorządowych należy wykonywanie zadań publicznych służących zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców. Gwarancją realizacji pomocniczości jako zasady odnoszącej się do relacji państwo–samorząd terytorialny (o której mowa w EKST) są podstawowe normy konstytucyjne, wyrażające decentralizację władzy publicznej na samorząd terytorialny¹³, zasadę domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego, która stanowi, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych¹⁴ oraz regulacja, zgodnie z którą gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została upoważniona do decydowania o wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów¹⁵.

Konstytucyjne ujęcie pomocniczości jako zasady mającej służyć umacnianiu uprawnień obywateli i ich wspólnot odnosi się do relacji organów władzy publicznej (a więc także organów samorządu terytorialnego) z jednostkami i ich organizacjami. W myśl zasady pomocniczości, samorząd terytorialny wraz z innymi organami władzy publicznej jest zobowiązany do „dzielenia się” zakresem swoich zadań przez współdziałanie z obywatelami (i ich wspólnotami) w ich wykonywaniu. Wypełnienie obowiązku współpracy w najpełniejszym zakresie jest możliwe w odniesieniu do organów samorządowych, na rzecz których ustawodawca przekazuje zadania publiczne związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców. Współuczestnictwo obywateli i ich organizacji w realizacji tego rodzaju zadań powinno być jak najszersze. Samorząd terytorialny jako podmiot umiejscowiony najbliżej obywateli, wykonujący zadania publiczne dysponuje możliwością urzeczywistniania omawianej zasady. Działania podejmowane w tym zakresie przez władze samorządowe wymagają odpowiednich podstaw prawnych. Dla realizacji zasady pomocniczości konieczne są rozwiązania prawne, umożliwiające jednostkom samorządu terytorialnego współpracę z mieszkańcami i ich organizacjami, a zarazem zobowiązujące do takiego współdziałania. Współpraca organów samorządowych z podmiotami spoza struktury organizacyjnej ad-

¹³ Art. 15 i art. 16, ust. 2 Konstytucji.

¹⁴ Art. 163 Konstytucji.

¹⁵ Art. 164, ust. 3 Konstytucji, art. 6, ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

ministracji jest wyrazem realizacji zasady pomocniczości zgodnie z jej istotą wyrażoną w Konstytucji.

Samorząd terytorialny w celu wykonywania powierzonych mu zadań publicznych może nie tylko tworzyć jednostki organizacyjne (gminne, powiatowe, wojewódzkie), ale także zawierać umowy z innymi podmiotami¹⁶. Ustawodawca nie definiuje i nie wprowadza zamkniętego katalogu podmiotów, z którymi władze samorządowe mogą zawierać umowy w celu wykonywania zadań publicznych. Podstawową przesłanką jest zdolność podmiotu do zawierania umów we własnym imieniu¹⁷. Przekazywanie wykonania zadań w drodze umów zawieranych z podmiotami prywatnymi pozwala ograniczyć nadmierną sztywność w zakresie administracji publicznej, powoduje większą elastyczność i efektywność działania w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

W kontekście realizacji zasady pomocniczości regulacja ta jest ważna, ale niewystarczająca dla podejmowania przez organy samorządowe współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, rozwiązanie dopuszczające zawieranie umów z innymi podmiotami ma charakter ustrojowy. Tym samym nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej dla tego rodzaju umów. Niezbędne są regulacje prawa materialnego dopuszczające taką możliwość. Dobrze zatem, że ustawodawca nie poprzestał na przedstawionej regulacji jako podstawie współdziałania jednostek samorządowych z podmiotami zewnętrznymi, bowiem przy braku szczegółowych podstaw prawnych w przepisach prawa materialnego tego rodzaju współpracy trudno byłoby nadać wymiar realny¹⁸.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁹ tworzy podstawy prawne, w oparciu o które organy władzy publicznej mogą kształtować współpracę z organizacjami pozarządowymi, mającymi status organizacji pożytku publicznego²⁰. Ustawodawca wprowadza obowiązek współpracy organów administracji publicznej przy wykonywaniu zadań publicznych z organizacjami pozarządowymi, prowadzącymi działalność pożytku publicznego²¹. Określone zostały

¹⁶ Art. 9, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6, ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 8, ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

¹⁷ Por. K. Bandarzewski, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 110-111.

¹⁸ Por. art. 25, ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r., nr 64, poz. 593), zgodnie z którym organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania m.in. organizacjom pozarządowym, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej.

¹⁹ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

²⁰ Ustawodawca szeroko definiuje pojęcie organizacji pozarządowych, przyjmując, że są nimi organizacje niebędące jednostkami sektora publicznego i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, w tym fundacje i stowarzyszenia. Organizacja posiadająca przymiot organizacji pozarządowej może prowadzić działalność pożytku publicznego, czyli działalność społecznie użyteczną w sferze ustawowo określonych zadań publicznych. Sfera ta obejmuje zadania publiczne określone w sposób generalny i otwarty. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może określić inne zadania jako należące do sfery publicznej, biorąc pod uwagę ich społeczną użyteczność oraz możliwość ich wykonywania przez organizacje pozarządowe w sposób zapewniający wystarczające zaspokajanie potrzeb społecznych (art. 3 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

²¹ Art. 5, ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

formy tego współdziałania. Można wśród nich wyróżnić dwie grupy: finansowe formy współpracy, którymi są zlecenie realizacji zadań publicznych przez powierzenie ich wykonywania wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji lub wspieranie wykonywania takich zadań, polegające na udzieleniu dotacji na dofinansowanie ich realizacji²², oraz formy współpracy o charakterze niefinansowym, do których ustawodawca zalicza: wymianę informacji pomiędzy organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi o planowanych kierunkach działalności w zakresie wykonywania zadań publicznych, konsultacje z organizacjami pozarządowymi, tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym²³. Ustawowy katalog form współpracy podmiotów władzy z organizacjami pozarządowymi pozostaje otwarty. Dopuszczalne jest jego rozwinięcie o inne sposoby realizacji zadań publicznych przez organizacje pożytku publicznego. Ustawa nie wskazuje organu właściwego do określenia innych form współpracy. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego kompetencja w zakresie wprowadzania nowych form współpracy należy do ich organów stanowiących.

Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w celu wykonywania zadań publicznych nie jest kierowane tylko do organów samorządowych. Niemniej jednak także w tej ustawie została podkreślona szczególna rola samorządu terytorialnego w zakresie upowszechniania i realizacji założeń zasady pomocniczości. Ustawodawca zobowiązał organy jednostek samorządowych do uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi²⁴. Rozwiązanie takie służy dostosowaniu form współpracy do warunków i specyfiki każdej jednostki samorządowej oraz pozwala wskazać, jakie zadania będą realizowane w drodze kooperacji z organizacjami pozarządowymi. Współpraca organów samorządowych z organizacjami pozarządowymi, zgodnie z ustawą, winna opierać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności²⁵. Wprowadzenie obowiązku uchwalania przez organy samorządowe programów współpracy jest środkiem obligującym władze samorządowe do współdziałania z organizacjami pozarządowymi, jednakże bez narzucania form i dziedzin tej współpracy, co odpowiada istocie pomocniczości oraz pozostaje zgodne z zasadą samodzielności samorządu terytorialnego.

Nie ulega wątpliwości, że współpraca z organizacjami pozarządowymi nie może prowadzić do sytuacji, że samorząd pozbawia się możliwości wykonywania danego zadania, działania w obszarze, którego ono dotyczy. Współdziałanie podmiotów władzy z organizacjami obywatelskimi jest niezbędne dla realizacji zasady pomocniczości, ale wzajemne relacje tych podmiotów winny stanowić uzupełnienie w działalności samorządu terytorialnego, a nie zastępować jej. Samorząd terytorialny ponosi odpowiedzialność za wykonywanie zadań przekazanych przez ustawodawcę także w sytuacji, kiedy nie jest ich bezpośrednim wykonawcą.

²² Art. 5, ust. 1, pkt 1 w zw. z ust. 4, pkt 1-2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²³ Art. 5, ust. 1, pkt 2-4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²⁴ Art. 5, ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

²⁵ Art. 5, ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wnioski

Podsumowując, wskazane podstawy zasady pomocniczości oraz rozwiązania prawne umożliwiające realizację jej założeń uzasadniają tezę, iż pomocniczość jest zasadą obowiązującą w polskim porządku prawnym. Pozostaje pytanie o jej faktyczną realizację. W zakresie realizacji zasady pomocniczości, podejmowania działań zgodnych z jej istotą, najważniejsza rola przypada jednostkom samorządu terytorialnego, w szczególności gminie. Funkcjonowanie zasady pomocniczości wymaga zobowiązania podmiotów samorządowych do współdziałania z obywatelami i ich organizacjami w zakresie wykonywanych zadań, które winny być podejmowane na rzecz i w interesie mieszkańców. Wykonywanie przez organy samorządowe zadań publicznych przy uwzględnieniu zasady pomocniczości, czyli we współpracy z organizacjami pozarządowymi, jest procesem, który dopiero się zaczął w działaniach władz samorządowych. Warunkiem jego zapoczątkowania było przyjęcie niezbędnych regulacji prawnych, których realizacja nie może być natychmiastowa. Samorząd terytorialny jest podmiotem, którego działanie, aktywność w znacznej mierze przesądza o faktycznym obowiązywaniu zasady pomocniczości.